

מבט על, גיליון 1012, 14 בינואר 2018

זירת האו"ם בעקבות הכרתו של טראמפ בירושלים כבירת ישראל

מיכל חטואל-רדושיצקי

הכרזת הנשיא טראמפ על ההכרה בירושלים כבירת ישראל גררה שרשרת התפתחויות באו"ם בהקשר הישראלי-פלסטיני. הקונצנזוס נגד ארצות הברית בארגון מלמד על מגבלות כוחה של האחרונה, במיוחד על רקע הצבעתן של כמה מבעלות בריתה הקרובות נגדה. בהקשר זה, אפילו האיום לקצץ את תקציב אונר"א לא מבטיח שינוי בתמיכה הכללית של האו"ם בפלסטינים. עם זאת, צעדים כמו פרישתה של ישראל מאונסק"ו לא בהכרח יתרמו לשינוי המציאות, אלא דווקא להחמרתה. מעשית, נכון יהיה לנצל את המומנטום שנוצר להעלות לדיון ציבורי בינלאומי את תרומתה של אונר"א להזנה והנצחה של סוגיית ליבה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ולבחון דרכים לסיים מצב זה. על רקע מאמציהם הצפויים של הפלסטינים להתנגד לישראל ולהפעיל מנופי דה-לגיטימציה נגדה בזירה הדיפלומטית, על ישראל להגביר מעורבותה בפורומים בינלאומיים לשיפור מצבה.

בראשית דצמבר 2017 הכריז הנשיא דונלד טראמפ כי ארצות הברית מכירה בירושלים כבירת ישראל, וכפועל יוצא מכך יחל הממשל האמריקאי בהכנות להעברת שגרירות ארצות הברית לעיר. בתוך כשבועיים בלבד ממועד ההכרזה זירת האו"ם נעשתה זירת פעולה מרכזית בהקשר זה, בעקבות הגשתה למועצת הביטחון של טיוטת החלטה נגד ההכרזה על ידי מצרים, הצעת החלטה ברוח זו שהוגשה לעצרת הכללית על ידי תימן וטורקיה, פרישתה של ישראל מאונסק"ו (UNESCO - UN Educational, Scientific and Cultural Organization), ואיום של הנשיא טראמפ לקצץ מתקציב אונר"א (UNRWA - UN Relief and Work Agency) - סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם אשר מטפלת בפליטים פלסטינים.

במועצת הביטחון, ארצות הברית עשתה שימוש בזכות הווטו שלה, לראשונה מאז 2011, כדי לבלום את ההחלטה שהתקבלה פה אחד. זו בדיוק היתה כוונתה של המשלחת הפלסטינית, אשר לפי הדיווחים קיימה סדרה של פגישות עם המדינות החברות במועצה על מנת לדון במתווה להחלטה שתהיה מקובלת במידה נרחבת על חברות המועצה, פרט לארצות הברית. ואכן, פרמטרים בהחלטה, אשר לגביהם קיים קונצנזוס נרחב - האישור כי החלטות הנוגעות לירושלים חייבות לכבד את תנאי החלטות העבר של מועצת הביטחון, וכן קריאה לזנוח מגמות שיש בהן כדי לסכן את פתרון שתי המדינות - אוזנו במיומנות. זאת, באמצעות התייחסויות ל"צער הרב אודות ההחלטות האחרונות באשר למעמדה של ירושלים", התבטאויות שלפיהן פעולות אשר יש בהן כדי לשנות את מעמדה של ירושלים הן "חסרות כל תוקף" וכן כי על כל המדינות להימנע מהעברתן של משלחות דיפלומטיות לירושלים. כך, בזכות אמנות הפשרה והדיאלוג עם השחקניות במועצת הביטחון, עלה בידי הפלסטינים

להשיג את מטרתם ולהמחיש נכוחה את היעדר התמיכה הבינלאומית במהלך האמריקאי החד-צדדי בנושא ירושלים.

לאחר ההצבעה, ארבע החברות הקבועות האחרות במועצת הביטחון בידלו עצמן מארצות הברית. צרפת הובילה את הקו התקיף ביותר, בטענה כי אישורה של ההחלטה על ידי 14 חברות המועצה מהווה לא פחות מעדות למחויבותן המשותפת של חברותיה לחוק הבינלאומי, ורוסיה ניצלה את המומנטום כדי למצב עצמה כחלופה ראויה למנהיגותה ההגמונית של ארצות הברית בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. כצפוי, הווטו האמריקני במועצת הביטחון המריץ את הפלסטינים לפעול לקיום הצבעה באותה סוגיה בעצרת הכללית. לפני ההצבעה פרסמה שגרירת ארצות הברית באו"ם ניקי היילי מכתב אזהרה, בו נאמר כי ארצות הברית "תרשום את שמותיהן" של מדינות אשר יצביעו בעד דחיית הכרתו של הנשיא טראמפ בירושלים כבירת ישראל. חרף האזהרה זכתה ההחלטה לתמיכה נרחבת מצד 128 מדינות. חמש מדינות התנגדו להצעה ו-35 נמנעו, ביניהן הונגריה, קרואטיה, לטביה, רומניה וצ'כיה, אשר שברו בכך את הקונצנזוס האירופי בנושא.

הנימוקים להימנעותן של מדינות בהצבעה נחלקים לשלוש קטגוריות. האחת היא סיבות מוסדיות, ביניהן האמונה כי מועצת הביטחון היא הגוף ההולם לעסוק בסוגיות כגון אלה; כי כינוסה של ישיבת חירום של המועצה הכללית הייתה תגובה חסרת פרופורציה, וכי לא היה די זמן להתכונן להצבעה. קטגוריה שנייה של הסברים מتركזים במהותה של ההחלטה ומתייחסים לחוסר יכולתה לקדם את השלום ולהביא את הצדדים לשולחן המשא ומתן, וכן לצורך לגרום לשני הצדדים להגיע להחלטות אלה בהמשך למשא ומתן ישיר. קטגוריה שלישית של הסברים להימנעותן של מדינות היא הססנותן לתמוך במהלך הנתפס על ידי ארצות הברית כקריאת תיגר עליה, כפי שניסח זאת באופן נוקב שגריר מקסיקו: "על ארצות הברית להפוך לחלק מן הפתרון, ולא לאבן נגף אשר תכשיל את ההתקדמות".

ההתפתחות שלישית באו"ם הייתה הכרזת ישראל על פרישה מאונסק"ו - בעקבות הכרזת המדיניות האמריקנית בנושא ירושלים ושבועות לאחר שארצות הברית הכריזה על פרישתה מהארגון. ישראל קישרה את החלטתה זו להכרת התודה שלה לארצות הברית באופן כללי ולשגרירה היילי בפרט. אף על פי שניסיונות אונסק"ו להכחיש כל קשר בין העם היהודי למקומות הקדושים בישראל הוא מקומם, הרי שיש להביא בחשבון שיקולים נוספים בסוגיה. ראשית, פעילותו החינוכית של הארגון בתחומים שונים עולה בקנה אחד עם האינטרסים של ישראל, כגון מאבק בקיצוניות, קידום לימודי השואה והגנה על חופש העיתונות. שנית, עובדת מינויה לאחרונה של שרת התרבות של צרפת לשעבר, אודרי אזולאי, הידועה בעמדותיה החיוביות כלפי ישראל, לתפקיד ראש הארגון. ושלישית, העובדה כי החלטתה של ארצות הברית לפרוש מן הארגון נבעה בסבירות רבה מאד מן האינטרסים שלה עצמה. אחד מהם הוא החוב הכספי שלה לאונסק"ו, שהחל להצטבר מ-2011, עת צורפה פלסטין לשורות הארגון.

בהתפתחות נוספת, הנשיא טראמפ איים לקצץ מתקציב אונר"א. בהיבט המיידי והמוחשי ביותר: הארגון הינו יעד לביקורת בגין העסקת עובדים המזוהים עם חמאס ועצימת עין מפעילות טרור המתקיימת בשטח מתקניו. ברמה העקרונית יותר, נשמעת ביקורת חריפה על אופיו של הארגון, המייחד את בעיית הפליטים הפלסטינים ומבדל אותה מסוגיות פליטים

אחרות, וכך מנציח אותה. כלומר, בעוד האו"ם פועל ליישב את כל פליטי העולם מחדש ולבטל את מעמד הפליטות שלהם באמצעות מנגנון הנקרא UNHCR (UN High Commissioner for Refugees), הפליטים הפלסטינים מטופלים באמצעות אונר"א לפי נהלים שונים לחלוטין. כך למשל, בעוד יציאה ממצב של עוני וקבלת אזרחות במדינה אחרת מבטלות את מעמד הפליטות לכלל הפליטים בעולם, הפליטים הפלסטינים שומרים על מעמד הפליטות גם אם הם נטמעים במדינות אחרות ומשגשים שם. בנוסף, רק בקרב הפלסטינים הפליטות עוברת בירושה ונוצר דור המשך של פליטים, הזוכים אוטומטית במעמד זה. ברור, אם כן, שאונר"א משמר ומזין את בעיית הפליטים הפלסטינית, הנמצאת בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ולכן פעילותו אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות החוץ האמריקאית. משום שפעילות אונר"א נסמכת במידה רבה על התרומה הכספית של ארצות הברית לארגון, מימוש דבריו של טראמפ יגרום לזעזוע בשטח.

מהתפתחויות אלה ניתן להסיק שתי מסקנות. האחת היא כי זירת האו"ם – הכוללת את כל המדינות החברות בארגון - הוכיחה במידה רבה את המגבלות הטמונות בגזירה השווה בין עוצמה כלכלית לבין תמיכה בהחלטות הנוגעות למדיניות. הקונצנזוס המוחץ בהחלטות נגד מדיניותה של ארצות הברית בשני גופים של האו"ם, אשר נתמכו - ואף הועלו להצבעה – על ידי כמה מבנות בריתה הקרובות ביותר וממדינות הנתמכות על ידה, ממחיש כי בנסיבות מסוימות יש לסוגיות של זהות, ערכים וגמול חברתי משקל רב יותר מזה של גמול חומרי. לפיכך, האיום הנוסף של ארצות הברית לקצץ מתקציב אונר"א, למרות שמימושו בהחלט יורגש בשטח, לא בהכרח ישפיע על מדיניות הפלסטינים והוצאתה לפועל. השנייה היא, שוויתור חד-צדדי על ההשפעה בגופים מסוימים של האו"ם (דוגמת אונסק"ו) עלול יהיה להרגיע זמנית את תסכולה של המדינה הפורשת, אך לא ניתן לצפות כי יניב פירות בטווח הארוך: לא בארגון הננטש, בו יתמלא עד מהרה החלל שהותירו ארצות הברית וישראל על ידי שחקנים בעלי מדיניות עוינת לישראל, ובוודאי לא בפורומים אחרים באו"ם בהם דווקא ממשות כמה ממדינות אלה את זכותן להצביע. כאן, גם במקרה של הפעלת וטו, עצם איחודן ויכולתן של מדינות להתנגד פה אחד למדיניות שמכתיב שחקן-על היא צעד הצהרתי עוצמתי.

מעשית, נכון יהיה לנצל את המומנטום שנוצר להעלות לדיון ציבורי בינלאומי את תרומתה של אונר"א להזנה והנצחה של סוגיית ליבה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ולבחון דרכים לסיים מצב זה. בהתחשב בלקחים, ניתן לצפות כי הפלסטינים יעצימו את מאמצייהם להתנגד לישראל ולהפעיל מנופי דה-לגיטימציה נגדה בזירה הדיפלומטית. על רקע מדיניות זו, על ישראל להגביר מעורבותה בפורומים בינלאומיים, להציג נרטיב מאוזן, לטפח קשרים דיפלומטיים עם מדינות אשר אינן תומכות בה באופן מסורתי וליזום בהתמדה צעדים קונקרטיים לסיום המבוי הסתום הנוכחי בינה לבין הפלסטינים, שלחלוטין אינו משרת את האינטרסים שלה.